



Etat des lieux de la réforme de l'Armée et rôle de la Société Civile dans la supervision du secteur de la Défense

Réalisé par
Emmanuel KABENGELE KALONJI

Avec le concours de:
Clovis KADDA (Kinshasa)
Goyon MILEMBA (Goma)
Joseph MUKALA (Kinshasa)
Mick MUTITI (Bukavu)
Anaclet TSHIMBALANGA (Kananga)

Juin 2021



African Security Sector Network (ASSN)

Fondé en 2003, l'**African Security Sector Network (ASSN)**, dont le siège se situe à Accra (Ghana), est un réseau panafricain d'experts et d'organisations travaillant pour promouvoir une gouvernance plus démocratique de la sécurité sur le continent africain.

Pour plus d'informations, veuillez contacter l'équipe de l'**ASSN** par courrier électronique:
info@africansecuritynetwork.org

ou consulter le site web de l'**ASSN**:
<http://africansecuritynetwork.org/assn/>

Article disponible en ligne à l'adresse:

[http://www.africansecuritynetwork.org/assn/wp-content/uploads/2021/06/RSSJ Réforme FARDC 2020-DR-commentaires-Version-finale-corrigée.pdf](http://www.africansecuritynetwork.org/assn/wp-content/uploads/2021/06/RSSJ_Réforme_FARDC_2020-DR-commentaires-Version-finale-corrigée.pdf)

Pour citer cette publication:

KABENGELE KALONJI (E.), KADDA (C.), MILEMBA (G.), MUKALA (J.), MUTITI (M.) et TSHIMBALANGA (A.), «L'état des lieux de la réforme de l'armée et le rôle de la société civile dans la supervision du secteur de la défense en République Démocratique du Congo (RDC).», ASSN, Juin 2021.



TABLE DES MATIERES

ACRONYMES	4
RESUME EXECUTIF	5
I. INTRODUCTION	8
1.1. Contexte, objet et durée de l'étude.....	8
1.2. Dispositif méthodologique mis en oeuvre, activités réalisées et difficultés rencontrées	9
a) Analyse des sources documentaires.....	10
b) Réalisation d'entretiens semi-directifs et tenue des focus groups	10
c) L'organisation des Tribunes d'Expression Populaire (TEP).....	11
d) Visites de terrain	11
II. APPROCHE TERMINOLOGIQUE DE LA REFORME DU SECTEUR DE SECURITE	12
III. CONTEXTE DE MISE EN OEUVRE DE LA REFORME DE L'ARMEE EN REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO DE 2001 à 2019	13
3.1. La réforme de l'armée entre 2001 et 2006.....	14
3.2. La réforme de l'armée de 2006 à 2018.....	14
3.3. La réforme de l'armée de 2019 à ce jour	16
IV. LE CADRE JUDIQUE DE LA REFORME DE L'ARMEE	17
4.1. Le cadre légal et réglementaire	17
4.2. La nécessité de l'adoption et de la promulgation de la loi de programmation militaire	18
V. LA REFORME DE L'ARMEE EN QUESTIONS	19
5.1. Avancées et défis de la réforme de l'armée	19
5.2. A propos du plan d'action de réforme des FARDC.....	22
5.3. Ce que pensent les civils des militaires.....	24
VI. LE RÔLE DE LA SOCIÉTÉ CIVILE DANS LE SECTEUR DE LA DÉFENSE	26
6.1. Historique de la participation des OSC dans le processus RSS en RDC.....	26
6.2. Quelques cas de succès des OSC dans la RSS.....	27
6.3. Repenser le rôle des osc dans le secteur de la défense	28
VII. QUELQUES AXES D'ORIENTATION DES OSC DANS LE SECTEUR DE LA DÉFENSE	30
7.1. Axe 1: Nécessité du renforcement du travail en réseau des OSC dans le secteur de la Défense ...	30
7.2. Axe 2: Interactions entre OSC, le Gouvernement, le Parlement (Assemblée Nationale et Sénat) et les Partenaires Techniques et Financiers dans le secteur de la Défense (PTF)	30
7.3. Axe 3: Orientations pratiques pour l'efficacité du travail des OSC dans le secteur de la défense ..	31
REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES	32



ACRONYMES

AFDL	Alliance des Forces Démocratiques pour la Libération du Congo
AND	Agence Nationale de Documentation
ANR	Agence Nationale des Renseignements
APJ	Agent de Police Judiciaire
ASSN	African Security Sector Network
CND	Centre National de Documentation
CORDAID	Catholic Organization for Relief and Development Aid
CSRP	Comité de Suivi de la Réforme de la Police
DFID	Department For International Development
DGSR	Direction Générale de la Sureté Nationale
DMIAP	Détection Militaire des Activités Anti-Patrie
DSE	Département de la Sécurité Extérieure
DSI	Département de la Sécurité Intérieure
EUSEC	Mission de Conseil et d'Assistance de l'Union Européenne en matière de Réforme du Secteur de Sécurité
FARDC	Forces Armées de la République Démocratique du Congo
FED	Fonds Européen de Développement
IDASA	Institute for Democratic Alternatives in South Africa
MAG	Méthode d'Analyse en Groupe
MLC	Mouvement de Libération du Congo
OMP	Officier du Ministère Public
ONU	Organisation des Nations Unies
OPJ	Officier de Police Judiciaire
OSC	Organisations de la Société Civile
PNC	Police Nationale Congolaise
PROGRESS	Programme d'Appui à la Réforme du Secteur de Sécurité – Volet Défense
PTF	Partenaires Techniques et Financiers
RCD	Rassemblement Congolais pour la Démocratie
RCD/ML	Rassemblement Congolais pour la Démocratie/Mouvement de Libération
RCD/N	Rassemblement Congolais pour la Démocratie/National
RRSSJ	Réseau pour la Réforme du Secteur de Sécurité et de Justice
RSS	Réforme du Secteur de Sécurité
SARM	Service d'Action et des Renseignements Militaires
SNIP	Service National d'Intelligence et de Protection
SPLA	Programme Lobby & Plaidoyer
SSN	Service de Sûreté Nationale
TEP	Tribune d'Expression Populaire



RESUME EXECUTIF

Le RRSSJ, dans le cadre de la mise en œuvre du Programme SPLA, avec l'appui de CORDAID et en collaboration avec ASSN, a réalisé une étude sur l'état des lieux de la réforme de l'Armée et le rôle des OSC dans le secteur de la Défense.

L'objet de l'étude est non seulement de permettre à la Société Civile congolaise (dont le RRSSJ est membre à part entière) de mieux comprendre les avancées, les enjeux, les défis et les opportunités de la réforme de l'Armée, mais aussi et même surtout de circonscrire clairement le rôle des OSC dans le secteur de la Défense, de manière à dégager quelques orientations pratiques susceptibles de circonscrire ses actions dans ce domaine.

En effet, la Réforme du Secteur de Sécurité apparaît comme « *un véritable serpent de mer qui revient toujours sur la table, une tâche perpétuellement inachevée et recommencée, un gouffre des moyens* »¹. Peut-être que le nouveau contexte politique permettra de tendre vers des évolutions davantage favorables dans les années à venir.

Le contexte historique de la mise en œuvre de la réforme de l'Armée peut bien se lire à travers trois périodes : *la période de 2001-2006 [Période de transition politique] ; la période de 2006-2018 [Période de la 3^{ème} République] ; et la période de janvier 2019 à ce jour [Période de l'alternance politique] :*

- La période dite de « transition politique » a donné le ton du début d'un laborieux processus de réforme transformationnelle de l'armée à travers l'Accord Global et Inclusif du 1^{er} avril 2003, dit de Sun City, qui prévoyait « *un mécanisme pour la formation d'une Armée nationale, restructurée et intégrée* »². Ainsi, les outils juridiques élaborés à partir de la Transition affichent-ils la volonté d'opérer une rupture de l'image de l'armée et des pratiques des militaires qui prévalaient jusqu'alors.
- A travers la période dite de la troisième République, à la suite de l'adoption de la Constitution du 18 février 2006, la réforme de l'Armée prend son envol à travers notamment l'élaboration du plan d'action de réforme des FARDC, la promulgation de la loi n°11/012 du 11 août 2011 portant organisation et fonctionnement des Forces Armées et celle de la loi n°13/005 du 15 janvier 2013 portant statut du militaire des Forces Armées de la République Démocratique du Congo.
- La période dite d'alternance démocratique est marquée par la volonté manifestée par le nouveau Président de la République qui, dans son discours sur l'état de la Nation, prononcé le 13 décembre 2019³ devant le Parlement réuni en Congrès, s'est clairement prononcé en faveur d'une réforme tous azimuts du secteur de sécurité [Armée puissante, une Nation, une Police et Services de renseignements plus aptes à anticiper et à prévenir].

¹ NTUMBA LUABA Alphonse., Rapport de la mission d'état des lieux et d'évaluation de la mise en œuvre de l'accord-cadre d'Addis-Abeba : avancées, défis et contraintes, perspectives, Kinshasa, novembre 2019.

² Point VI de l'Accord Global et Inclusif sur la Transition en République Démocratique du Congo signé à Sun City le 1er avril 2003.

³ Pour lire l'intégralité de son discours, cliquer sur le lien suivant https://www.matininfos.net/wp-content/uploads/2019/12/DIscours-Allocutions_-Etat-de-la-Nation-_1312019.pdf (consulté le 18 mars 2020).



Aujourd'hui, le cadre légal sur la réforme de l'Armée est disponible. Les textes majeurs restant à promulguer sont d'une part, la loi de programmation portant réforme des FARDC et les mesures d'application des lois précitées.

Par ailleurs, Il y a encore d'importantes étapes à franchir pour faire des Forces Armées de la République Démocratique du Congo, une armée républicaine, apolitique, professionnelle, moderne et dissuasive sur l'ensemble du territoire national.

Le séminaire stratégique de haut niveau d'évaluation à mi-parcours du processus de la réforme des FARDC, organisé du 17 au 19 juin 2015 a fait, sans complaisance, le diagnostic sur le processus de réforme des FARDC. Le plan de réforme de l'Armée reste ainsi à mettre à jour en tenant compte des propositions issues de ce séminaire stratégique, tout en les alignant avec le discours-programme du Président de la République. Ce faisant, la voie sera dès lors tracée pour finaliser, adopter et promulguer la loi de programmation militaire.

En outre, le programme présidentiel intitulé « Vaincre la Pauvreté », évoque bien une politique de défense et de sécurité reposant sur « six attitudes stratégiques : connaître, prévenir, anticiper, dissuader, protéger et intervenir ». Il fait aussi allusion à un Plan quinquennal « Une Nation, une Armée » pour une Armée digne de ce nom⁴. Ce qui est tout à fait encourageant.

Dans un tel environnement, la Société Civile se devra de jouer un rôle clair et précis qui l'amènera à peser sur les décisions et politiques dans le secteur de la Défense.

Par ailleurs, il existe une tendance à voir la Défense comme « *un champ statique, éloigné de la conjoncture politique, appartenant à une haute politique d'Etat qui ne se mélange pas au va-et-vient de la politique générale nationale et internationale* »⁵. Pourtant, la politique de la Défense doit être avant tout conçue comme une politique publique au même titre que toutes les autres. La gestion de la Défense nationale doit se consolider en tant que politique de l'Etat, se situant au-dessus de la logique partisane et basée sur un large consensus national⁶ dans lequel la Société Civile est l'un des interlocuteurs.

Dès lors, comment pouvons-nous, en tant que Société Civile, envisager les moyens de collaboration dans le secteur de la Défense pour travailler sur des objectifs et des intérêts communs ? Est-il possible de repenser notre rôle et de savoir ce qui se trouve dans l'ordre de l'acceptable pour nous?

La présente étude suggère aux OSC intervenant dans le secteur de la Défense de :

- Jouer le rôle de garant ou mieux de défenseur des intérêts des militaires - non seulement de l'accès des militaires aux droits sociaux et économiques, de manière à relayer les revendications et doléances, notamment des subalternes auprès de leurs autorités - mais également de partenaire de l'Armée. Un militaire se trouvant en situation d'insécurité au regard de ses conditions de vie, présente les chances d'être démotivé, de ne pas tirer profit de la formation qui lui est dispensée, de ne pas faire un usage adéquat de l'équipement mis à sa disposition, et de ne pas défendre les droits des autres composantes de la société ni de communiquer convenablement avec elles. Il est donc nécessaire que la Société Civile congolaise soit attentive à la précarité d'une grande part des

⁴ Programme « Vaincre la Pauvreté », p. 16.

⁵ Atlas comparatif de la Défense en Amériques latines, RESDAL, Edition 2008, Buenos Aires, p.7.

⁶ PACHECO GAITAN Guillermo, *Les ministères de la Défense dans les Amériques*, in Atlas comparatif de la Défense en Amériques latines, RESDAL, Edition 2008, Buenos Aires, p.86.



effectifs. Ainsi, il convient d'œuvrer pour créer, ou fortifier, un rapprochement entre population civile et militaires. Les civils pourraient ainsi apparaître comme des alliés des militaires et non plus comme des "ennemis".

- Influencer la formulation des politiques publiques nationales et internationales.
- Assurer le monitoring quotidien en faisant une collecte active des informations sur le comportement du militaire qui porte atteinte aux droits de la personne et aux bonnes mœurs, sur les besoins sécuritaires à présenter, sous format de rapports, aux prestataires des services de sécurité aux fins d'obtenir auprès d'eux des réponses appropriées pour une sécurité humaine plus assurée.
- Promouvoir la gouvernance démocratique à travers notamment la promotion d'un débat public sur d'importantes questions de la politique nationale de Défense dans le but de susciter une prise de conscience collective en vue de la responsabilité citoyenne et une appropriation du processus de la Réforme du Secteur de Sécurité et de Justice, à tous les niveaux.

Somme toute, la Société Civile est ainsi appelée à jouer un rôle constructif et déterminant dans la réforme du secteur de la Défense. Car « *le défi démocratique de la conduite du contrôle de la Défense se situe dans la partie civile plus que dans l'axe militaire* »⁷ et la Société Civile en constitue l'un des plus importants maillons.

Pour pouvoir faire face à cette responsabilité, des efforts se doivent d'être faits au niveau de la Société Civile. C'est ainsi que la présente étude suggère aux OSC intervenant dans le secteur de la Défense trois axes de travail: *renforcement du travail en réseau des OSC dans le secteur de la Défense (Axe 1); Interactions entre les OSC, le Gouvernement, le Parlement (Assemblée Nationale et Sénat) et les Partenaires Techniques et Financiers dans le secteur de la Défense (Axe 2); Orientations pratiques pour l'efficacité du travail des OSC dans le secteur de la Défense (Axe 3).*

Il ressort de la présente étude les principales recommandations ci-après :

- Envisager une étude tendant à dégager les facteurs de l'ineffectivité de la loi de programmation budgétaire pour la réforme de l'Armée et pouvoir comprendre le paradoxe frappant entre les discours et les pratiques dans la mise en œuvre des politiques publiques ; cette étude peut être faite sous l'initiative du Gouvernement ou celle des PTF.
- Mettre à jour le Plan de réforme des FARDC en alignement au discours-programme du Président de la République Démocratique du Congo prononcé lors de sa prestation de serment.
- Finaliser, adopter et promulguer la loi de programmation militaire.
- Allouer annuellement un budget conséquent à la réforme de l'Armée et rendre effective la loi de programmation budgétaire.
- Instaurer une coordination au niveau des intervenants extérieurs impliqués dans la réforme de l'Armée en République Démocratique du Congo sous le leadership du Gouvernement congolais à travers les ministères de la Défense et de l'Intérieur.

⁷ Iduvina HERNANDEZ, *La réforme de la Défense au Guatemala*, in Atlas comparatif de la Défense en Amériques latines, *op.cit.*, p. 217.

I. INTRODUCTION

Le RRSSJ avec l'appui de CORDAID et sous la supervision de l'African Security Sector Network (ASSN) a diligencé une étude sur « l'état des lieux de la réforme de l'Armée et le rôle de la Société Civile dans le secteur de la Défense », devant déboucher sur quelques orientations sur le travail des OSC dans le secteur de la Défense.



Regroupement des Ecoles Supérieures Militaires: le Chef d'état-major général adjoint des FARDC, passant la troupe en revue, à l'ouverture du séminaire d'évaluation, à mi-parcours, de la réforme de l'Armée [Photo RRSSJ].

1.1. Contexte, objet et durée de l'étude

Depuis l'accession du pays à l'indépendance, la République Démocratique du Congo a connu des décennies de crise de légitimité et d'instabilité politique, qui ont entretenu la méfiance de la population vis-à-vis des autorités et engendré des cycles de violences à travers le pays. C'est à ce titre qu'est née l'idée de mettre les Congolaises et les Congolais autour d'une table, non seulement pour aplanir les divergences sur la gouvernance, mais aussi, afin de définir des options fondamentales en vue de la réconciliation et de la reconstruction du pays. D'où la tenue en 2002, à Sun City [Afrique du Sud], du Dialogue Intercongolais qui a donné lieu à des résolutions notamment sur la Réforme du Secteur de Sécurité.

Depuis lors, on a noté plusieurs réalisations, à travers l'adoption de lois, règlements, politiques et programmes, pour l'amélioration du secteur de la sécurité et de la justice. Cependant, la Réforme du Secteur de Sécurité apparaît comme « *un véritable serpent de mer qui revient toujours sur la table, une*



tâche perpétuellement inachevée et recommencée, un gouffre des moyens »⁸. Peut-être cependant que le nouveau contexte politique permettra de tendre vers des évolutions davantage favorables dans les années à venir.

En effet, le contexte politique actuel de la République Démocratique du Congo est marqué par l'alternance politique au sommet de l'Etat depuis le 24 janvier 2019 et l'investiture du nouveau gouvernement de la République Démocratique du Congo par l'Assemblée Nationale, en date du 06 septembre 2019. Ce contexte est marqué par la volonté manifestée par le nouveau Président de la République de mener à bien la réforme de l'Armée.

Le secteur de la Défense et de la Sécurité, est traditionnellement perçu comme « *un champ statique, éloigné de la conjoncture politique, appartenant à une haute politique d'Etat qui ne se mélange pas au va-et-vient de la politique générale nationale et internationale* »⁹. La gestion de la Défense nationale doit se consolider en tant que politique de l'Etat, se situant au-dessus de la logique partisane et basée sur un large consensus national¹⁰ dans lequel la Société Civile est l'un des interlocuteurs.

L'objet de l'étude - menée sur une période de trois mois allant de septembre à novembre 2019 - est non seulement de permettre à la Société Civile (dont le RRSSJ fait partie) et aux Partenaires Techniques et Financiers, de mieux comprendre les avancées, les enjeux, les défis et les opportunités de la réforme de l'Armée, mais aussi et même surtout de circonscrire clairement le rôle des OSC dans le secteur de la Défense de manière à dégager quelques orientations pratiques susceptibles d'orienter leurs actions dans ce domaine.

1.2. Dispositif méthodologique mis en œuvre, activités réalisées et difficultés rencontrées

L'étude, objet du présent rapport, s'est voulue non seulement un état des lieux de la réforme de l'Armée, mais aussi une évaluation ou, au mieux, un recadrage du rôle des OSC dans le secteur de la Défense. Aussi, les chercheurs ont-ils fait en sorte qu'elle soit assortie des orientations pratiques en vue de l'implication des communautés de base, du renforcement de l'interaction et des actions de lobbying et de plaidoyer.

L'étude s'est déroulée dans quatre sites, selon une répartition géographique permettant de couvrir l'Est, le Centre et l'Ouest de la République Démocratique. Il s'agit de:

- 1) La Ville de Goma/Nord-Kivu, qui comprend un secteur opérationnel des FARDC et dispose de multiples cas de figure en matière de rapprochement entre l'Armée et la population civile.
- 2) La Ville de Bukavu/Sud-Kivu qui partage avec la ville de Goma les mêmes réalités sécuritaires et qui dispose d'un important camp militaire, le camp SAIO, où quelques réalités posent problème dans la prise en compte des droits sociaux des militaires.

⁸ NTUMBA LUABA Alphonse, Rapport de la mission d'état des lieux et d'évaluation de la mise en œuvre de l'accord-cadre d'Addis-Abeba : avancées, défis et contraintes, perspectives, Kinshasa, novembre 2019.

⁹ Atlas comparatif de la Défense en Amériques latines, RESDAL, Edition 2008, Buenos Aires, p.7.

¹⁰ PACHECO GAITAN Guillermo, *Les ministères de la défense dans les Amériques*, in Atlas comparatif de la Défense en Amériques latines, RESDAL, Edition 2008, Buenos Aires, p.86.



- 3) La Ville de Kananga, où un secteur opérationnel des FARDC est installé depuis l'avènement du phénomène KAMUINA Nsapu, qui a contribué à accroître la méfiance de la population civile envers son Armée.
- 4) La Ville de Kinshasa, siège des institutions, entourée de plus de 17 camps militaires et qui connaît de sérieux problèmes de cohabitation entre civils et militaires, surtout dans les localités/quartiers périphériques.

La méthodologie de l'étude a été exclusivement qualitative et a combiné cinq modes de recueil des données:

- une analyse des sources documentaires ;
- la réalisation d'entretiens semi-directifs ;
- l'organisation de « focus groups » ;
- la tenue de Tribunes d'Expression Populaire ;
- les enquêtes de terrain.

a) Analyse des sources documentaires

Les chercheurs engagés dans l'étude ont procédé à une recension et à une analyse des travaux et rapports en lien avec les objectifs de l'étude. Cette revue documentaire et de la littérature a été effectuée particulièrement au début de la mission (dix premiers jours). Les chercheurs se sont particulièrement attelés à l'analyse des lois, actes réglementaires et autres mesures d'application pris par le gouvernement congolais dans le secteur de réforme de l'Armée.

b) Réalisation d'entretiens semi-directifs et tenue des focus groups

Afin de constituer un échantillonnage significatif, ont été définis des groupes stratégiques afin de rechercher les contrastes avec les informations récoltées, en s'appuyant sur les variations des discours.

Les critères de détermination des groupes stratégiques ont été notamment : la position occupée au sein de l'espace public (acteurs susceptibles d'entrer en relation avec les services de sécurité, tels les vendeurs ambulants, les petits commerçants...) ; les membres des familles des agents des services de sécurité (parents, conjoints, enfants...).

Les focus groups ont été organisés sur les quatre sites susmentionnés : Kinshasa, Goma, Kananga et Bukavu. Ils ont réuni les délégués de la Société Civile, quelques leaders d'opinion et quelques éléments de l'armée, de la police nationale et des services de renseignements, qui y ont participé à titre individuel.



Salle de réunions d'OSISA : le focus group de Kinshasa a permis aux organisations d'encadrement des dépendants des militaires de s'exprimer sur l'état des lieux de la réforme de l'Armée en RDC [Photo RRSSJ].

Il a été cependant très difficile pour les chercheurs d'organiser les Méthodes d'Analyses en Groupe (MAG) pour des raisons essentiellement logistiques.

c) L'organisation des Tribunes d'Expression Populaire (TEP)

Pour pouvoir recueillir rapidement les perceptions de la population sur les services de sécurité devant un public large, des Tribunes d'Expression Populaire (TEP) ont été organisées notamment à Kinshasa plus particulièrement dans la Commune urbano-rurale de Maluku, à Bukavu et à Kananga.

Les catégories visées par les TEP étaient notamment : les militaires retraités, les leaders communautaires (Chefs des rues et des quartiers), la Mutuelle des enseignants, les confessions religieuses (Pasteurs, etc.), les leaders des OSC (Association des motocyclistes, ACCO ; des pêcheurs, des mamans commerçantes, etc.), les comités des étudiants.

d) Visites de terrain

Au-delà de la ville province de Kinshasa, trois visites de terrain ont été organisées. Elles ont concerné les villes de Goma, Bukavu et Kananga, afin de réaliser quelques entretiens avec certains acteurs clés. Il faut signaler ici que le budget et le temps d'enquêtes très limités, n'ont pas permis de réaliser un grand nombre d'interviews et de Tribunes d'Expression Populaire.



II. APPROCHE TERMINOLOGIQUE DE LA REFORME DU SECTEUR DE SECURITE

La RSS est une notion relativement nouvelle qui évolue rapidement¹¹ : d'où l'importance de la pluralité des définitions proposées par plusieurs organes. Selon DCAF¹², le concept de Réforme du Secteur de la Sécurité est souvent utilisé pour définir le processus, par lequel un pays donné s'attache à évaluer et à améliorer l'efficacité et la responsabilité des prestataires des services de sécurité et de justice. Ainsi, on entend généralement par RSS¹³ :

Un processus dont l'objectif est d'assurer que les prestataires des services de sécurité et de justice fournissent des services de sécurité et de justice efficaces qui répondent aux besoins de la population. Il faut aussi que les prestataires des services de sécurité et de justice soient responsables de leurs actions devant l'Etat et ses citoyens, tout en respectant les principes de la bonne gouvernance, de l'état de droit et des droits de l'Homme.

Pour l'Agence des États-Unis pour le Développement International (United States Agency for International Development - **USAID**):

La RSS est un terme général qui peut inclure des activités intégrées en soutien à : la réforme de la Défense et des Forces Armées, le management et la supervision civile, la justice, la police, la réforme des services de renseignements, un plan de sécurité nationale et un support stratégique, la surveillance des frontières, le désarmement, la démobilisation et réintégration, et la réduction de la violence armée (USAID *et alii.*, 2009)¹⁴.

Par ailleurs, aux termes de la résolution 2151 (2014), le Conseil de sécurité de l'ONU a estimé que la Réforme du Secteur de la Sécurité doit être complémentaire et inspirée d'orientations politiques nationales de plus grande envergure, ouvertes à toutes les composantes de la société et permettant la participation de la Société Civile¹⁵. Pour les Nations unies:

La Réforme du Secteur de la Sécurité a pour objectif de garantir une plus grande sécurité aux populations par le renforcement de l'efficacité et de la responsabilité des institutions civiles qui en ont la charge, dans le respect de l'état de droit et des droits de l'Homme¹⁶.

Une autre définition courante est celle de l'OCDE-CAD, selon laquelle la RSS est une expression qui sert à désigner la transformation du « système de sécurité », lequel comprend tous les acteurs, leurs rôles, responsabilités et actions, qui unissent leurs efforts « afin que la gestion et le fonctionnement de ce système soient plus respectueux des normes démocratiques et des sains principes de bonne gestion des affaires publiques, et contribuent ainsi à l'efficacité du dispositif en matière de sécurité ».

¹¹ DCAF, *La RSS en bref, Manuel de formation : Introduction à la Réforme du Secteur de la Sécurité*, DCAF/ISSAT, 2014, p.3.

¹² Centre pour le Contrôle Démocratique des Forces Armées – Genève.

¹³ DCAF, *La RSS en bref, Manuel de formation : Introduction à la Réforme du Secteur de la Sécurité*, DCAF/ISSAT, 2014, p.5.

¹⁴ Pénélope LARZILLIERE, *La « réforme du secteur de la sécurité », Généalogie critique du discours sécurité et développement*, in *Revue Tiers Monde* 2016/3-4 (N° 226-227), disponible ou consultable sur : <https://www.cairn.info/revue-tiers-monde-2016-3-page-147.htm> (consulté le 25 juillet 2019).

¹⁵ <https://www.un.org/press/fr/2014/CS11369.doc.htm> (consulté le 27 septembre 2018 à 11h57').

¹⁶ Rapport du Secrétaire général de l'ONU sur la Sécurité des États et des Sociétés : renforcer l'appui global apporté par l'Organisation des Nations Unies à la réforme du secteur de la sécurité, A/67/970-S/2013/480.p.6.



Pour l'Académie Folke Bernadotte, la compréhension de la RSS doit aller au-delà de l'expertise technique jusqu'à inclure les dimensions politiques et culturelles et la façon dont la RSS peut contribuer à déplacer l'équilibre des pouvoirs et participer à la renégociation du contrat social entre l'Etat et la Société. La RSS est un concept qui place les réformes techniques dans le cadre d'un processus politique dans le but de rendre le secteur de la sécurité efficace, économiquement accessible, transparent et responsable. L'objectif global de la RSS est de parvenir à un équilibre entre l'efficacité du secteur de la sécurité et sa légitimité en répondant aux besoins de sécurité de la population. La RSS est donc l'un des mécanismes de renégociation du contrat social entre les individus, les groupes sociaux et l'Etat.

En résumé, la Réforme du Secteur de la Sécurité a trois principales sphères d'action: le contrôle démocratique des forces de sécurité ; leur professionnalisation et le renforcement de leurs compétences ; la coopération sécuritaire internationale et régionale. La population ayant, en RDC, largement perdu confiance en ses institutions de sécurité, il s'agit de repenser la manière dont cette confiance pourrait naître petit à petit, à partir d'un certain nombre de signes positifs de transformation de ces institutions pour qu'elles soient à même d'offrir un service public de qualité. Ainsi, la RSS est-elle une approche transformationnelle du secteur de sécurité visant à le rendre crédible et légitime aux yeux des populations. Pour la République Démocratique du Congo, l'objectif de la RSS est ainsi de faire de la sécurité un « bien public ».

III. CONTEXTE DE MISE EN ŒUVRE DE LA REFORME DE L'ARMEE EN REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO DE 2001 à 2019

Les Forces Armées de la RDC ont eu à revêtir plusieurs noms au fil de leur histoire. Elles étaient d'abord appelées *Force Publique* (FP) avant l'indépendance (de 1885 à 1960). La Force Publique était encadrée par un corps d'officiers blancs, la plupart belges¹⁷.

Après l'indépendance, elles ont été appelées *Armée Nationale Congolaise* (ANC) (de 1960 à 1971). A la fin d'octobre 1971, le Président Mobutu, alors Président de la République, lança la politique du recours à l'authenticité, et le pays fut renommé « République du Zaïre ». Par conséquent l'Armée Nationale du Congo (ANC) prit le nom de *Forces Armées Zaïroises* (FAZ). Ce nom sera conservé jusqu'en 1997, à la chute du Président Mobutu.

Lorsque Laurent Désiré Kabila prend le pouvoir à l'issue de la guerre dite de Libération menée par le mouvement désigné AFDL (Alliance des Forces De Libération du Congo), les Forces Armées revêtiront le nom de Forces Armées Congolaise (FAC) de 1997 à 2003, les FAZ ayant disparu avec le départ forcé vers l'exil du Président Mobutu le 17 mai 1997. Comme le soulignent, à juste titre Missak Kasongo et Dylan Hendrickson , « en mai 1997, ces forces de sécurité sont pourtant contraintes d'abdiquer face à l'avance de l'opposition militaire conduite par les forces de l'Alliance des forces démocratiques pour la libération du Congo, l'AFDL »¹⁸.

¹⁷ [https://fr.wikipedia.org/wiki/Histoire_militaire_de_la_République_démocratique_du_Congo](https://fr.wikipedia.org/wiki/Histoire_militaire_de_la_R%C3%A9publique_d%C3%A9mocratique_du_Congo) (consulté le 10 avril 2020).

¹⁸ Missak KASONGO et Dylan HENDRICKSON, *Défis et difficultés de la réforme de la sécurité en République Démocratique du Congo*, à consulter sur ce lien <https://www.cetri.be/IMG/pdf/rdc.pdf> (consulté le 10 août 2020).



Ainsi de 2003 à ce jour, à l'issue de l'Accord Global et Inclusif signé à Sun City par toutes les parties belligérantes, les Forces Armées congolaises seront appelées *Forces Armées de la République Démocratique du Congo* (FARDC)¹⁹.

Le contexte historique de la mise en œuvre de la réforme de l'Armée peut bien se lire à travers trois périodes :

- *La période de 2001-2006 [Période de transition politique].*
- *La période de 2006-2018 [Période de la 3^{ème} République].*
- *La période de janvier 2019 à ce jour [Période de l'alternance politique].*

3.1. La réforme de l'armée entre 2001 et 2006

Cette période correspond à celle que nous pouvons qualifier de « transition politique ». Le Président Joseph KABILA prenant le pouvoir après l'assassinat de son père Laurent Désiré KABILA a lancé des pourparlers qui ont permis l'organisation du Dialogue intercongolais à Sun City en Afrique du Sud.

Les négociations politiques engagées entre Congolais en Afrique du Sud (2002-2004) pour mettre un terme aux groupes armés qui sévissent dans la partie orientale de la RDC jettent les bases de la Réforme du Secteur de la Sécurité et de la Justice²⁰. Le Dialogue intercongolais a abouti à la signature de l'Accord Global et Inclusif le 1^{er} avril 2003 qui prévoyait « *un mécanisme pour la formation d'une Armée nationale, restructurée et intégrée* »²¹. Ainsi, les outils juridiques élaborés à partir de la transition traduisent la volonté d'opérer une rupture avec l'image de l'armée et les pratiques des militaires qui prévalaient jusqu'alors. En effet, le 12 novembre 2004, la loi portant organisation générale de la Défense et des Forces Armées a été promulguée²². Aux termes de son exposé des motifs, ladite loi "*repose sur l'idée force selon laquelle l'Armée, au sein de laquelle persiste encore l'esprit de la Force Publique, doit cesser d'être l'instrument d'oppression du peuple pour assumer désormais sa noble mission : celle de la défense de la PATRIE, des Institutions Républicaines et des intérêts fondamentaux de la NATION ainsi que de la sécurisation des personnes et de leurs biens en cas de circonstances exceptionnelles graves.*"

Dès lors, le ton fut ainsi donné pour le début d'un laborieux processus de réforme de l'Armée.

3.2. La réforme de l'armée de 2006 à 2018

Cette période a été marquée par la promulgation de la Constitution du 18 février 2006 qui a ouvert la période de la 3^{ème} République. Elle coïncide avec la présence en RDC de la Mission de conseil et d'assistance de l'Union européenne en matière de Réforme du Secteur de la Sécurité en République Démocratique du Congo (EUSEC RD Congo).

¹⁹ Pour plus de détails sur l'historique des Forces Armées de la RDC, lire l'ouvrage de Jean-Jacques WONDO OMANYUNDU, *Les armées au Congo-Kinshasa : radioscopie de la Force Publique aux FARDC*, Edition Monde Nouveau/Afrique Nouvelle, Saint-Légier (Suisse), 2013.

²⁰ Missak KASONGO et Dylan HENDRICKSON, *op.cit.*

²¹ Point VI de l'Accord Global et Inclusif sur la Transition en République Démocratique du Congo signé à Sun City le 1^{er} avril 2003.

²² Loi n° 04/023 du 12 novembre 2004 portant organisation générale de la Défense et des Forces Armées.



Le rôle d'EUSEC a été d'assister les autorités congolaises dans l'établissement d'un dispositif de défense capable de garantir la sécurité de la population congolaise, tout en respectant les normes démocratiques, les droits humains et l'État de droit, ainsi que les principes de bonne gouvernance et de transparence²³. La réforme de l'Armée a alors véritablement pris son envol, à travers notamment l'élaboration du plan d'action de réforme des FARDC et la promulgation de la loi n°11/012 du 11 août 2011 portant organisation et fonctionnement des Forces Armées et de la loi n°13/005 du 15 janvier 2013 portant statut du militaire des Forces Armées de la République Démocratique du Congo.

L'élaboration du plan de réforme de l'Armée a suivi plusieurs étapes. Il a été initié en février 2008 par le Plan Directeur Global de réforme de l'Armée validé à la Table Ronde sur la Réforme du Secteur de Sécurité en RDC²⁴ et s'est poursuivi par une révision de ce plan en 2009. Ainsi, le Plan révisé de la réforme de l'Armée a-t-il inscrit notamment comme priorité la professionnalisation de l'Armée, en mettant *"l'homme au centre de toute organisation"* afin de *"se focaliser sur des priorités urgentes qu'impose le recadrage de la situation militaire sur le terrain"*. Le plan fixe comme point de départ l'amélioration des conditions de vie des militaires et leur comportement. Considérant le *"mauvais encadrement des troupes par des cadres non qualifiés"* et posant qu'une *"Armée professionnelle doit avoir un personnel bien formé et dévoué"*, le Plan de réforme des FARDC a eu notamment pour objectif de remédier à *"l'absence d'une politique générale de formation et d'entraînement des unités et des hommes qui les composent"*²⁵.

Le plan initial prévu pour la période de 2008 à 2020, s'appuyait sur l'exécution simultanée de quatre piliers²⁶, en retenant un effectif de 70.000 hommes et femmes sur un effectif total de 167.140 comme militaires actifs et le reste à orienter vers les activités de production. Aussi, le plan reposait-il sur la recherche, dans le respect mutuel, d'un partenariat actif et multiforme²⁷.

Le Plan révisé, après l'auto-évaluation de 2009, présenté à la Communauté internationale le 25 janvier 2010, s'est concentré sur trois piliers essentiels - dénommés le « trinôme FEC » (Formation, Equipement et Casernement) en mettant l'accent sur le recours aux ressources locales. Ces deux plans, avec leurs feuilles de route, prévoyaient trois périodes d'exécution avec un accent particulier placé sur l'opérationnalisation des unités de trois échelons de défense (terrestre, aérienne, navale) par la formation et l'amélioration des conditions de vie des militaires²⁸.

En 2013, les FARDC ont connu leurs premiers succès militaires significatifs après dix ans d'existence. En mai, juillet et août 2013, trois offensives du M23 ont ainsi été repoussées. Puis, surtout, fin octobre, une offensive coordonnée des FARDC et de la nouvelle brigade d'intervention de la MONUSCO contraignait la

²³ EURAC, Le soutien de l'UE à la réforme du Secteur de la Sécurité en RDC : vers une amélioration de la gouvernance des Forces Armées congolaises ?, février 2016, p.14.

²⁴ Les assises de la Table Ronde sur la Réforme du Secteur de Sécurité en RDC se sont tenues du 25 au 26 février 2008 à Kinshasa. L'objectif de cette Table Ronde est d'améliorer l'efficacité de la police nationale, des services de sécurité et de l'armée nationale en les restructurant. Cette Table Ronde était divisée en 4 commissions : armée, police, justice et questions transversales.

²⁵ Exposé des motifs du plan de réforme des FARDC (inédit).

²⁶ La dissuasion à travers la professionnalisation ; la production par l'autosuffisance alimentaire ; la reconstruction des infrastructures militaires et civiles ; l'excellence pour la promotion de la discipline et des droits fondamentaux de l'Homme ;

²⁷ Emmanuel KABENGELE KALONJI, Etat de la mise en œuvre du premier engagement : *« Continuer et approfondir la réforme du secteur de sécurité, en particulier en ce qui concerne l'armée et la police »*,

Rapport final de la mission de consultance effectuée pour l'Unité PSCF de la MONUSCO en appui au MNS.

²⁸ Rapport final du séminaire d'évaluation à mi-parcours de la réforme de l'Armée, séminaire organisé à Kinshasa au Centre Supérieur Militaire du 17 au 19 juin 2015.



majorité des combattants du M23 à fuir en Ouganda et signifiait, de facto, la fin de la menace militaire représentée par ce groupe armé²⁹.

Un acquis important à noter, dans le processus de réforme de l'Armée, est l'organisation, à Kinshasa, au Centre Supérieur Militaire, du 17 au 19 juin 2015 du séminaire d'évaluation à mi-parcours du processus de la réforme de l'Armée, qui a constitué une première dans l'histoire de l'armée congolaise. Ce séminaire, organisé par l'état major général des FARDC avec l'implication de la Mission EUSEC RD Congo et des organisations de la Société Civile a permis aux différents acteurs nationaux et internationaux non seulement de faire le diagnostic du processus de réforme des FARDC, mais aussi d'avoir une compréhension commune sur son état d'avancement et de se faire une idée sur la nature des actions à appuyer, notamment celles destinées à la consolidation du rapprochement entre l'armée et la population civile.

En date du 28 juillet 2017³⁰, a été inauguré, à Kinshasa, par le Président de la République Démocratique du Congo, le Collège des Hautes Etudes et de Stratégie et Défense (CHESD). Il s'agit d'une institution militaire de formation de haut niveau qui a pour mission d'assurer une formation multidisciplinaire et transversale de niveau stratégique aux hauts officiers militaires ainsi qu'aux cadres civils et de la Police³¹. Il est, à l'heure actuelle, considéré comme un Centre d'Excellence Stratégique Régional de la CEEAC³² et de l'Union africaine.

3.3. La réforme de l'armée de 2019 à ce jour

Cette période considérée comme la période d'alternance démocratique - avec à la clef la passation du pouvoir entre un Président entrant (venant de l'opposition) et un Président sortant en date du 24 janvier 2019 - est marquée par une renaissance de l'espoir et un engagement affirmé au plus haut sommet de l'Etat à poursuivre et parachever la réforme de l'Armée. L'investiture du nouveau gouvernement de la République Démocratique du Congo par l'Assemblée Nationale, en date du 06 septembre 2019, est venue renforcer ce sentiment d'espoir.

Le nouveau Président de la République, dans son discours sur l'état de la Nation, prononcé le 13 décembre 2019 devant le Parlement réuni en Congrès, s'est clairement prononcé en faveur d'une réforme tous azimuts du secteur de sécurité [Armée puissante, une Nation-une Police et Services de renseignements plus aptes à anticiper et à prévenir]. Il convient de noter que, le même Président de la République, dès sa prise de fonctions, a donné un gage à la Réforme du Secteur de Sécurité, dans son allocution d'investiture, le 24 janvier 2019, lorsqu'il a déclaré : « *Nos forces de défense et de sécurité doivent être porteuses du dialogue entre civils et leurs différents corps de métiers. La gestion de nos forces de défense et de sécurité doit se faire sans la moindre discrimination ethnique ou sociale. A compter de ce jour, elles doivent se sentir pleinement intégrées dans la nation par leurs actes* ». En date du 06 septembre 2019, à l'occasion de l'investiture de son gouvernement, le nouveau Premier Ministre de la République Démocratique du Congo a présenté le contenu de son programme gouvernemental, axé sur la promotion du développement par

²⁹ Georges BERGHEZAN, *Forces Armées de RDC: Le chaos institutionnalisé?*, Note d'analyse, GRIP, 9 janvier 2014, p.17.

³⁰<https://www.radiookapi.net/2017/07/28/actualite/securite/joseph-kabila-inaugure-le-college-de-hautes-etudes-des-strategies-et>

³¹ Pour plus de détails sur le CHESD, consulter <http://chesd-rdc.org/>

³² Communauté Économique des États de l'Afrique Centrale.



la base. Ledit programme accorde une place de choix aux réformes institutionnelles dont la Réforme du Secteur de Sécurité (Armée, Police et Services de renseignements, et Justice).

Au passif du bilan de la réforme de l'Armée, il convient de noter ce qui suit:

- L'absence d'une doctrine nationale de Défense.
- Le caractère suranné et obsolète du Règlement Militaire qui date de 1960.
- L'existence d'une politique inadéquate en matière de recrutement où les moyens pour mener à bien cette politique de recrutement font défaut.
- L'existence des contraintes d'ordre budgétaire, liées aux faibles capacités de mobilisation des ressources en faveur de la réforme de l'Armée et à la lenteur dans les décaissements³³.
- La régularisation de la situation des retraités (en souffrance), la réhabilitation des camps militaires, le traitement et les avantages des militaires, etc...

Le RRSSJ souhaite ardemment que, pour cette période d'après 2019, le Plan de réforme des FARDC soit mis à jour, en tenant compte des propositions issues du séminaire stratégique d'évaluation à mi-parcours de la Réforme des Forces Armées de la RDC sus-évoqué et en alignement au discours-programme présenté par le Président de la République Démocratique du Congo lors de sa prestation de serment. Ce faisant, la voie sera ainsi tracée pour finaliser, adopter et promulguer la loi de programmation militaire qui viendrait enrichir le cadre juridique de la réforme de l'Armée.

IV. LE CADRE JURIDIQUE DE LA REFORME DE L'ARMEE

Il est question, ici, de faire le point sur l'état du cadre légal et réglementaire et de souligner l'impérieuse nécessité de l'adoption et de la promulgation de la loi de programmation militaire.

4.1. Le cadre légal et réglementaire

Le cadre légal sur la réforme de l'Armée est disponible (loi organique N°11/012 du 11 août 2011 portant organisation et fonctionnement des Forces Armées, publiée au Journal Officiel de la République Démocratique du Congo du 22 août 2011 et loi N°13/005 du 15 janvier 2013 portant statut du militaire des Forces Armées de la République Démocratique du Congo). Les textes majeurs restant à promulguer sont d'une part, la loi portant programmation militaire et d'autre part, les mesures d'application des lois précitées.

Toutefois, en ce qui concerne le cadre réglementaire, il reste à être complété par la prise de plusieurs mesures d'application dont notamment les Ordonnances portant organisation et fonctionnement du Secrétariat Général à la Défense, du Secrétariat Général aux Anciens Combattants, de l'Inspectorat Général des Forces Armées, de la Justice militaire, de l'Africaine d'Explosifs (AFRIDEX) et du Comité International de Sports Militaires selon le prescrit des articles 17 et 18 de la loi organique N°11/012 du 11 août 2011 portant organisation et fonctionnement des Forces Armées. La plupart des mesures

³³ Selon le recoupement de certaines informations, il ne suffit pas qu'une ligne budgétaire figure dans le budget de l'Etat pour que le décaissement soit automatique. La lenteur dans le décaissement est un obstacle réel qui crée un retard dans les activités liées à la réforme de l'Armée.



d'application de la loi N°13/005 du 15 janvier 2013 portant statut du militaire des Forces Armées de la République Démocratique du Congo restent également à être prises.

Autant dire pour résumer que le cadre réglementaire de la mise en œuvre de la réforme des FARDC se doit d'être complété.

4.2. La nécessité de l'adoption et de la promulgation de la loi de programmation militaire

Toutes les actions prévues pour la première phase de la mise en œuvre du Plan de la réforme, n'ont pas été réalisées. Les conditions de vie et de travail des militaires des FARDC se sont dégradées davantage, de sorte qu'en 2019, la situation est pire qu'en 2009.

Par ailleurs, l'article 112 de la loi portant statut du militaire des FARDC précise que la rémunération du militaire comprend : le traitement de base, les primes et les allocations. Mais selon les personnes interviewées, et cela a semblé relever de l'unanimité, si le traitement de base du militaire bien qu'insuffisant lui est accordé, les primes et les allocations diverses se font rares. Il existerait, selon elles, une discrimination de traitement entre les militaires habitant la capitale qui recevraient généralement les allocations de transport alors que ceux des provinces n'en reçoivent presque pas³⁴.

Il convient de constater qu'il n'a pas été alloué au ministère de la Défense un budget conséquent pour la réalisation des actions prévues à court terme (2009-2011) dans le cadre de la mise en œuvre du plan d'action de réforme précité. Il paraît ainsi impérieux d'allouer un budget conséquent à la réforme de l'Armée et de rendre effective la loi de programmation budgétaire.

En effet, dans le rapport final de l'étude des perceptions de la population sur les militaires³⁵, un interlocuteur sur le terrain relève :

"Globalement, ... la situation de l'homme en arme, du militaire, est très médiocre dans ce pays parce que le gouvernement de la République Démocratique du Congo, qui est son principal employeur, met très peu de moyens pour garantir aux militaires un social digne de ce qui doit être donné. Depuis des années, malgré toutes les promesses, toutes les déclarations politiques faites dans le cadre du processus de la Réforme de l'Armée, le budget n'est pas alloué à l'armée en général. Celui qui est spécialement alloué à la Réforme n'a fait que baisser depuis des années malgré toutes les déclarations politiques faites dans le cadre du processus de Réforme de la Police et de l'Armée. Le budget allait de plus en plus diminuant. Malgré que le budget soit allé diminuant, ce qu'on a déclaré avec suffisamment de bruit il y a quelques années, la loi de la programmation budgétaire pour la Réforme de l'Armée, cette loi n'a jamais connu une exécution digne... La loi de programmation budgétaire de la Réforme de l'Armée devait, notamment, régler toutes les questions de la gestion de la carrière des militaires : l'entrée, la vie dans l'armée et surtout la sortie. Ce qui a été prévu n'est pas respecté. Le militaire ne reçoit pas ce qui lui revient pendant la carrière et après la carrière."

Dans le cadre de cet axe prévoyant d'allouer un budget conséquent pour la réalisation des actions prévues pour la mise en œuvre du Plan de la réforme de l'Armée, il serait pertinent d'envisager une étude sérieuse tendant à dégager les facteurs de l'ineffectivité de la loi de programmation budgétaire pour la réforme de

³⁴ Rapport du focus group de Bukavu, 04 novembre 2019.

³⁵ Sara LIWERANT & Raoul KIENGE-KIENGE-INTUDI, « Perceptions de la population civile sur les militaires des FARDC et normes pratiques en questions » (rapport final de l'étude), mai 2018, p. 46.



l'Armée et de pouvoir comprendre le paradoxe frappant entre les discours et les pratiques dans la mise en œuvre des politiques publiques³⁶.

V. LA REFORME DE L'ARMEE EN QUESTIONS

Il est possible de relever un certain nombre d'avancées mais qui apparaissent cependant en déséquilibre avec les défis à relever, d'où l'impérieuse nécessité de mise à jour du plan d'action de réforme de l'Armée pour s'adapter au contexte du moment.

5.1. Avancées et défis de la réforme de l'armée

Le rapport « Prendre position sur la Réforme du Secteur de Sécurité en RDC »³⁷ publié conjointement par le RRSSJ avec ASADHO, Groupe Lotus, EurAc, ECI, FIDH, OSISA,... en avril 2012 reconnaît la pertinence de certains efforts sur la réforme de l'Armée, tout en jugeant que ceux-ci sont restés extrêmement limités et mal coordonnés.

A titre d'illustration de ces efforts, le rapport prend pour exemple la mise en œuvre de la politique de conditionnalité de la MONUSCO, en vertu de laquelle les agents chargés du maintien de la paix ne doivent pas collaborer avec le personnel congolais coupable d'atteintes aux droits humains, prouve qu'il est possible, sous réserve d'en faire une priorité, d'identifier les auteurs de tels actes et d'exiger d'eux qu'ils rendent des comptes. Cette manière de faire comporte un effet dissuasif certain, c'est celui d'aider à limiter le risque d'abus en cours ou à venir, d'augmenter la confiance de la population et de contribuer à rétablir la réputation des officiers intègres.

L'amélioration des taux d'arrestation et de procès liés aux violences sexuelles et basées sur le genre (VSBG) dans les provinces du Kivu, notamment la poursuite en justice d'un lieutenant-colonel pour viol en 2011, indique que justice peut être faite à condition que trois facteurs, à savoir la formation, le soutien matériel et l'attention politique, se conjuguent adéquatement. Le fait que ce jugement historique ait été rendu par un tribunal itinérant spécialisé dans les questions de genre – dispositif qui existe depuis longtemps en RDC et qui permet de rendre justice dans les régions isolées – démontre combien il est important de faire preuve de souplesse pour s'atteler aux réalités congolaises.

Le projet EUSEC consacré à la réforme de l'Armée congolaise montre en outre qu'une réforme structurelle ne doit pas forcément être onéreuse si le soutien est correctement ciblé. L'EUSEC³⁸, lancé en 2005, a placé un petit nombre de hauts fonctionnaires européens au quartier général ainsi que dans des unités individuelles. Conçu pour apporter des conseils stratégiques et un soutien ciblé, ses initiatives les plus significatives ont porté sur la « chaîne de paiement » – veiller à ce que les militaires touchent leur salaire – , le recensement du personnel des FARDC, le développement d'une « doctrine logistique » destinée aux FARDC et la formation administrative. Le recensement, démarré en 2006, a permis de se faire une idée des effectifs militaires bien plus fiable que par le passé.

³⁶ *Idem*, p. 46-47.

³⁷ RRSSJ *et alii*, « Prendre position pour la Réforme du Secteur de Sécurité en République Démocratique du Congo », Avril 2012.

³⁸ Mission de conseil et d'assistance de l'Union européenne en matière de Réforme du Secteur de la Sécurité en RDCongo. Pour plus d'informations sur la Mission Eusec, consulter le lien suivant : <http://www.operationspaix.net/34-historique-eusec-rdcongo.html>



Les bons résultats enregistrés par les unités militaires entraînées par les États-Unis, la Belgique et l'Afrique du Sud indiquent par ailleurs qu'il est possible d'améliorer le comportement et la discipline. D'après les informations disponibles, de nombreuses unités de police formées en vue des élections de 2006 auraient bien fonctionné. Mais après les élections, le soutien s'est affaibli, et les unités formées se sont rapidement détériorées, menant à la disparition d'équipements, à la démolition de structures d'unités et à un relâchement de la discipline. La formation et les équipements sont vitaux, mais l'attention doit également être maintenue de manière durable.

Cependant, des préoccupations persistent en ce qui concerne les unités formées sans une coordination de la part du gouvernement congolais: par exemple, d'après certaines informations recueillies particulièrement dans la Province du Nord Kivu, sont formulées des inquiétudes sur les comportements des militaires issus d'une formation non coordonnée au niveau des instances habilitées de la République. En effet, les unités formées par les Sud-Africains, auraient une cohabitation difficile avec celles formées par les Belges, ou les Angolais. Ce qui rappelle la nécessité d'instaurer une coordination au niveau des intervenants extérieurs impliqués dans la RSS en République Démocratique du Congo.

En outre, l'une des affirmations fortes du rapport précité est que les efforts militaires entrepris ont échoué, tant pendant la période de transition qu'après, du fait du déficit de volonté politique de la part du gouvernement congolais. Au lieu de présenter une vision stratégique de la sécurité congolaise et de mobiliser les ressources nécessaires pour la concrétiser, le gouvernement a encouragé l'établissement de divisions au sein de la communauté internationale et permis à des réseaux corrompus actifs, présents au cœur même des services de sécurité, de prospérer en dérobant les ressources censées couvrir les salaires de base ou en profitant de l'exploitation des ressources naturelles³⁹.

Il n'existe aucune vision nationale globale des politiques de défense et de sécurité. L'intégration d'anciens belligérants au sein des structures militaires et policières unifiées pendant la période de transition, processus connu sous le nom de « brassage », a été incomplète et inefficace. Pour rappel, le processus de brassage a été conçu pour instaurer 18 nouvelles brigades intégrées⁴⁰, dont l'entraînement était assuré par les acteurs internationaux, dont la Belgique, l'Afrique du Sud, l'Angola et l'ONU. Seules 14 brigades intégrées avaient été constituées à la fin de la période de transition, et des dizaines de milliers d'hommes armés demeuraient en dehors de toute structure formelle. L'échec de l'intégration de l'armée pendant la transition a été une cause directe des violences post-2006, lesquelles ont nui aux futurs efforts de la RSS.

Le séminaire stratégique de haut niveau d'évaluation à mi-parcours du processus de la réforme des FARDC, organisé du 17 au 19 juin 2015 a fait, sans complaisance, le diagnostic sur le processus de réforme des FARDC. Plusieurs textes d'application de la loi organique portant organisation et fonctionnement des

³⁹ RRSSJ *et alii*, « Prendre position pour la Réforme du Secteur de Sécurité en République Démocratique du Congo », Avril 2012, p.3.

⁴⁰ Les brigades intégrées sont celles qui sont issues du processus d'intégration en RDC. Le processus d'intégration en RDC a consisté en l'identification, la sélection, le brassage et le recyclage des éléments éligibles dans le cadre de la mise sur pied d'une nouvelle armée nationale. Conçu et supervisé par le Conseil Supérieur de la Défense et le gouvernement, ce processus a été mis en œuvre par la structure militaire d'intégration (SMI) créée par le Décret n° 04/014 du 26 janvier 2004 et rendue opérationnelle en mai 2004 par le Décret n° 04/039 du 13 mai 2004 portant nomination des membres de son bureau (Pour plus de détails, lire Guelord Denlay MOSAU MBOMBO, « La politique extérieure de la R.D.Congo face au pacte sur la sécurité, la stabilité et le développement dans la région des grands lacs africains », in <https://www.memoireonline.com/05/10/3471/La-politique-exterieure-de-la-RDCongo-face-au-pacte-sur-la-securite-la-stabilite-et-le-devel.html>)



FARDC ainsi que de celle portant Statut du Militaire des FARDC sont à finaliser et/ou à rendre publics. A cela s'ajoutent le Plan même de la réforme de l'Armée, l'adoption et la promulgation de la loi de programmation militaire, l'opérationnalité de la « Brigade spéciale », etc. Par ailleurs, les structures de mise en œuvre et de suivi de la réforme des FARDC ainsi que la coordination avec les partenaires impliqués, demeurent encore rudimentaires dans leur fonctionnalité. C'est ainsi que des dispositifs institutionnels restent à être mis en place, particulièrement le Comité de Pilotage de la réforme de l'Armée, un mécanisme de réinsertion socioprofessionnelle dans la vie civile des militaires à pensionner, la mise à la retraite honorable des militaires, les mesures pour l'intégration du genre dans l'armée, et l'établissement d'un mécanisme de redevabilité de l'armée auprès de l'autorité civile.

En ce qui concerne le personnel-clé de nouvelles structures des FARDC (issues de la loi organique du 11 août 2011), des ordonnances présidentielles ont été promulguées en date du 18 septembre 2014 mais des difficultés importantes sont à relever pour la mise en condition du personnel nommé et affecté.

Plus généralement, les points ci-après s'inscrivent au passif de la réforme⁴¹ :

- l'absence d'une doctrine nationale de défense actualisée ;
- le caractère suranné et obsolète du Règlement Militaire qui date de 1960 ;
- une politique inadéquate en matière de recrutement où les moyens font défaut ;
- l'existence des contraintes d'ordre budgétaire, liées aux faibles capacités de mobilisation des ressources en faveur de la réforme de l'Armée et à la lenteur dans les décaissements⁴² ;
- la régularisation de la situation des retraités (en souffrance), la réhabilitation des camps militaires, le traitement et les avantages des militaires ;
- la pyramide inversée, l'effectif des officiers supérieurs étant plus important que celui des soldats de rang ;
- le manque d'encadrement des moins gradés par les chefs militaires ;
- la quasi-inexistence des casernes ;
- la corruption et le clientélisme, qui ont gangréné ce corps dans tous les secteurs (social, recrutement, formation, etc.) ;
- l'absence de définition claire des compétences de la Région Militaire face à une Zone opérationnelle, dont la clarification pourrait faciliter une cohabitation et permettre d'éviter ainsi tout conflit de compétence.

Il convient enfin de signaler l'existence du Programme d'appui à la Réforme du Secteur de la Sécurité – volet Défense (PROGRESS) financé sous le 11^{ème} Fonds européen de développement (FED). PROGRESS vise à appuyer les autorités civiles et militaires congolaises dans les différentes étapes du processus de Réforme du Secteur de la Sécurité (volet Défense) afin de renforcer la gouvernance et l'Etat de droit, de lutter contre l'impunité et de promouvoir une paix juste et durable en République Démocratique du Congo. Il comprend trois volets : le premier volet vise à renforcer les capacités des structures en charge de la planification et la mise en œuvre de la réforme des Forces Armées; le deuxième volet vise à appuyer la modernisation de la gestion RH (ressources humaines), administrative et budgétaire au sein du secteur de la Défense, y compris l'assainissement des effectifs des FARDC ; son troisième volet vise à renforcer les

⁴¹ RRSSJ, « Bâtir et renforcer la base de la réforme du secteur de sécurité et justice en RDC », Note technique à l'attention du Président de la République, 31 janvier 2019.

⁴² Selon le recouplement de certaines informations, il ne suffit pas qu'une ligne budgétaire figure dans le budget de l'Etat pour que le décaissement soit automatique. La lenteur dans le décaissement est un obstacle réel qui crée un retard dans les activités liées à la réforme de l'Armée.

mécanismes de contrôle interne et de redevabilité externe, relatifs notamment au rapprochement civilo-militaire pour instaurer davantage de confiance.



Ville de Kananga : seul un rapprochement effectif et renforcé, entre les militaires et les civils, permettra de reconstruire la confiance rompue, de dissiper la méfiance et de rétablir le dialogue [Photo RRSSJ].

5.2. A propos du plan d'action de réforme des FARDC

Le Plan d'action de la réforme des FARDC nécessite à l'heure actuelle une mise à jour en tenant compte des propositions issues du séminaire stratégique d'évaluation à mi-parcours de la réforme des Forces Armées de la RDC sus-évoqué et en alignement au discours-programme présenté par le Président de la République en date du 24 janvier 2019 lors de la prestation de serment. Ce faisant, la voie sera ainsi tracée pour finaliser le projet de loi de programmation militaire.

Le Plan d'action à mettre à jour, comme d'autres qui l'ont précédé, devra mettre l'homme, la personne du militaire, au centre de toute organisation dès son recrutement jusqu'à son départ de l'armée, en le maintenant dans de bonnes conditions de vie et de travail⁴³. Il fixera, à l'instar du précédent plan, comme point de départ l'amélioration des conditions de vie des militaires et leur comportement, ainsi que l'utilisation des excédents d'effectifs à des tâches non directement opérationnelles, en attendant de trouver une solution pour les reconverter ou leur accorder une pension honorable.

Cet objectif de l'amélioration des conditions de vie du militaire et de ses dépendants paraît absolument prioritaire par rapport aux autres objectifs spécifiques du Plan de la réforme des FARDC. En effet, selon

⁴³ Plan de la réforme de l'Armée, p. 6.



le rapport de l'étude des perceptions précitées, les interlocuteurs ont beaucoup insisté sur la priorité d'améliorer les conditions de vie des militaires pour espérer améliorer la relation entre les militaires et les civils⁴⁴.

Un enquêté indiquait par exemple :

« Le militaire congolais est tellement discipliné que même affamé, il manifeste toujours un signe de respect en répondant 'à vos ordres' à son commandant lorsqu'un service lui est demandé. Une armée privée de ses droits sociaux les plus élémentaires, mais toujours là pour servir la Nation »⁴⁵.

Un autre enquêté complète en disant :

« Nous ne sommes pas des 'Jésus' pour porter la croix tous les jours. Nous serons disciplinés jusqu'à quand ? »⁴⁶.

Ainsi, les dires de personnes interviewées témoignent de l'importance qu'il y a à faire de l'amélioration des conditions de vie des militaires « l'épine dorsale » de la réforme de l'Armée. Car pour le militaire moyen, la réforme, c'est avant tout l'amélioration de ses conditions de vie. Or à l'heure actuelle, le constat est décevant selon les rapports de différents focus groups organisés à Bukavu, Goma, Kinshasa et Kananga dans le cadre de cette étude ; certains militaires ont ainsi déclaré ce qui suit :

- *Nous vivons sur l'esprit d'endurance. Depuis plusieurs moments, le militaire ne va pas en congé⁴⁷.*
- *Il s'observe une discrimination de traitement entre les militaires de la Capitale et ceux des Provinces⁴⁸.*

Dans la première phase de la mise en œuvre du Plan de la réforme des FARDC (à court terme, soit de 2009 à 2011) étaient mentionnées des actions pertinentes tendant effectivement à l'amélioration des conditions de vie des militaires, notamment, les actions suivantes:

- Évacuer les dépendants des militaires des zones de combat, leur assurer le logement, l'alimentation, la scolarisation des enfants et les soins de santé.
- Payer aux militaires un salaire devant leur permettre de satisfaire aux besoins les plus élémentaires, et particulièrement, relever le taux de fonds de ménage à 3\$ par personne et par jour.
- Améliorer la solde des militaires au rythme de la rémunération de tous les autres agents de l'État.
- Procéder à la relève des troupes restées longtemps au front pour faciliter le regroupement familial.
- Accorder progressivement les avantages prévus dans le statut en ce qui concerne le social du militaire.
- Accorder une prime de combat aux militaires en opérations et le reste de la solde à la famille restée en cantonnement.

Par ailleurs, on a prévu, dans cette phase de mise en œuvre du Plan de la réforme, certaines actions du ressort du Génie militaire, en vue de l'amélioration des conditions de vie et des soins de santé des militaires et de leurs dépendants, notamment :

- Définir les nouveaux cantonnements avec toutes les aires possibles pour les unités où les militaires pourront laisser leurs dépendants en toute sécurité. Ces cantonnements doivent comprendre les infrastructures des soins, des écoles pour les enfants, des foyers sociaux pour apprendre un métier

⁴⁴ Sara LIWERANT & Raoul KIENGE-KIENGE-INTUDI, *op. cit.*, p. 45.

⁴⁵ Un Officier militaire de Bukavu, interviewé lundi 04 novembre 2019.

⁴⁶ Un Officier militaire de Bukavu, interviewé lundi 04 novembre 2019.

⁴⁷ Rapport « focus group » de Goma, jeudi 07 novembre 2019.

⁴⁸ Rapport « focus group » de Bukavu, lundi 04 novembre 2019.

aux épouses des militaires et des cantines où leurs familles peuvent s'approvisionner en denrées alimentaires et autres à des prix raisonnables.

- Réhabiliter les infrastructures existantes (camps militaires, écoles et autres).
- Identifier de nouveaux sites pour délocaliser les camps Kokolo, Loano et d'autres devenus insalubres.
- Construire un hôpital militaire central à Kinshasa.

5.3. Ce que pensent les civils des militaires

Le Réseau pour la Réforme du Secteur de Sécurité et de Justice (RRSJ), dans le cadre de la mise en œuvre du projet "Appui au rapprochement Armée Population, à la redevabilité du secteur de sécurité et à la mise en œuvre de la réforme de l'Armée", subventionné par le Fonds européen de développement (n° FED/2017/387-288) a commandité la réalisation d'une étude sur les « *Perceptions de la population civile sur les militaires des FARDC et normes pratiques en question* » afin d'éclairer la nature des relations entre civils et militaires, à partir des représentations et d'orienter ses activités d'appui à la Réforme du Secteur de Sécurité.

Cette étude a été réalisée entre le 7 novembre 2017 et le 28 février 2018 dans les villes de Kinshasa, Goma et Kananga, par les Professeurs Raoul KIENGE-KIENGE INTUDI et Sara LIWERANT, chercheurs du Centre de Criminologie et de Pathologie Sociale de l'Université de Kinshasa. Elle a analysé les croyances et les opinions partagées des civils sur les militaires. Selon cette perspective, le choix fut, non seulement d'accéder aux perceptions par les "discours sur", en l'occurrence sur les militaires des FARDC, mais aussi d'intégrer la description des pratiques de ces derniers. En effet, les expériences vécues impactent les perceptions des acteurs et la modification des pratiques peut, à long terme, favoriser une évolution des perceptions⁴⁹.

L'analyse des données recueillies a mis en évidence les résultats suivants:

- La précarisation des militaires comme socle commun de toutes les perceptions des civils;
- Des interactions avec les militaires vécues comme « *insécurisantes* ».

Chacun de ces résultats a permis de dégager quelques orientations pratiques pour le rapprochement civilo-militaire.

Au sujet de la précarisation des militaires, les discours des différentes personnes rencontrées dans les trois villes où l'étude a été réalisée, relèvent une constante: le contraste entre la dénonciation des pratiques abusives des militaires sur la population civile et leur justification par les conditions de vie et de travail précaires des militaires, lesquelles conduisent à une stigmatisation des femmes et des enfants des militaires. Cette médiocrité des conditions de vie et de travail du militaire congolais contraste, par ailleurs, et très fortement, avec son statut d'élément appartenant plus à un corps qu'à soi-même et totalement dépendant de sa hiérarchie en raison de sa participation à une mission vitale pour l'État, à savoir la défense nationale. Deux axes d'orientations pratiques ont été identifiés concernant les actions éventuelles à définir en l'appui au renforcement du rapprochement civilo-militaire : d'une part, l'amélioration des conditions de vie et de travail des militaires et de leurs dépendants, et d'autre part, et en conséquence de cet axe prioritaire, l'application effective de la loi de programmation budgétaire. Subsidiairement à ces axes, et compte tenu de cette épineuse question d'allouer un budget conséquent

⁴⁹ Voir Sara LIWERANT & Raoul KIENGE-KIENGE-INTUDI, *op. cit.*, mai 2018.



dont l'effectivité ne paraît pas évidente, il a été jugé nécessaire d'appuyer les épouses des militaires par des activités génératrices de revenus.

Quant aux interactions avec les militaires vécues comme « insécurisantes », malgré le contraste entre l'assimilation des militaires aux "tracasseries" et la dénonciation de leurs conditions de vie et de travail, qui parfois a pour fonction de justifier, mais non de légitimer, les comportements des militaires, nos interlocuteurs n'en ont pas moins dénoncé l'insécurité ressentie lors de leur présence. Ils décrivent des registres d'attitudes des militaires vécues lors d'expériences directes et indirectes qui confortent l'insécurité vécue dès lors qu'ils rencontrent des militaires.

Les discours sur les militaires et les relations entretenues avec eux sont foisonnants: qualificatifs des militaires, expériences décrites, observations des interlocuteurs, oui-dire, convictions de ce qu'ils sont, opinions politiques... Cependant, tous ces discours font émerger une description, non exprimée comme telle, de deux groupes antagonistes qui seraient inégaux.

De manière plus franche, l'existence de deux communautés apparaît par le vocabulaire qu'utiliseraient les militaires pour désigner les civils. Les civils seraient considérés comme "des moins que rien", "des vautrien", des "tonneaux vides" et de nombreuses expressions qualifiant les civils ont été rapportées lors des entretiens, y compris celle de l'époque coloniale de "mosenzi" (un singe). Les civils ont ainsi rapporté que les militaires les considèrent comme des "ntaba" (chèvres), des "bolole" (idiots), des "cipumbu" (signifie "vaut-rien" en mashi), des "yuma" et "mutu bure" (expressions swahili qui désignent des "bleus", des personnes sans valeur que l'on écrase).

Lors de la rencontre entre civils et militaires, tous les entretiens ont décrit le rapport de force instauré par les militaires, rapport de force qui se décline par une intimidation qui vient nourrir la peur des militaires. Ainsi, l'intimidation apparaît comme le vecteur de communication des militaires qui amplifie le sentiment des civils de ne pas maîtriser les codes sociaux de l'armée, ce qui engendre une déclinaison des interactions placées plutôt sous le signe des intrigues que de la bienveillance.

Le sentiment de peur ressenti par les civils à la vue des militaires, le rapport de force comme vecteur de communication des militaires et les pratiques transgressives attribuées aux militaires dominent les interactions, dès lors vécues comme « *insécurisantes* ». Dès lors, il s'agit de renouveler le cœur des relations civilo-militaires et de transformer le rapport de force instauré par ces derniers afin de refonder ces relations sur une interdépendance de leurs intérêts⁵⁰.

Au-delà de ces résultats, cette étude invite à une réflexion profonde sur les bases de la Réforme du Secteur de Sécurité et appelle à repenser le processus de Réforme du Secteur de Sécurité et de Justice en ayant une attention tournée vers les réponses à apporter aux besoins de sécurité des communautés locales.

⁵⁰ Sara LIWERANT & Raoul KIENGE-KIENGE-INTUDI, *op.cit.*, p. 73.



VI. LE RÔLE DE LA SOCIÉTÉ CIVILE DANS LE SECTEUR DE LA DÉFENSE

Dans le secteur précis de la Réforme du Secteur de Sécurité de manière générale, la Société Civile de la RDC a toute une histoire jalonnée de quelques cas de succès. De manière spécifique, concernant le secteur de la Défense, le rôle de la Société Civile se doit d'être repensé.

6.1. Historique de la participation des OSC dans le processus RSS en RDC

Les assises de la Conférence Nationale dite Souveraine de 1992 et du dialogue intercongolais ont recommandé de manière unanime la Réforme du Secteur de Sécurité : Réforme de l'Armée, de la Police, des Services des Renseignements et de la Justice.

L'implication de la Société Civile s'est surtout manifestée de manière visible dans le cadre du processus de réforme de la Police Nationale Congolaise. Cet investissement a été initié en novembre 2005 lorsque le ministre de l'Intérieur a créé le Groupe Mixte de Réflexion sur la Réforme et la Réorganisation de la Police Congolaise (GMRRR).

Ce groupe était composé de 6 policiers congolais; 16 policiers étrangers; 1 expert civil (de nationalité française), avec pour mandat de:

- Faire l'état des lieux de la Police d'alors.
- Formuler des recommandations pour l'instauration de la Police future.
- Rédiger un avant-projet de loi organique sur l'organisation et le fonctionnement de la Police.

En décembre 2006 à Goma, la Société Civile a organisé un atelier avec comme objectif de favoriser la participation active de la Société Civile au processus de réforme de la Police Nationale Congolaise. Un autre atelier fut ensuite organisé à Kinshasa en février 2007 ainsi que des consultations dans différentes provinces, notamment au Katanga, sur la perception de la Police par la population avec le concours de IDASA⁵¹, du Secrétariat Exécutif de la Société Civile Forces Vives⁵². Près de 80 délégués de la Société Civile ont alors été initiés à la connaissance de la Police Nationale Congolaise. En mars 2007, 12 acteurs de la Société Civile ont suivi des formations accélérées, intensives, avancées sur la Police. Cette formation a été suivie d'une participation du groupe à une conférence internationale à Pretoria du 11 au 15 mars 2007 sur la réforme de la Police, incluant des visites de terrain organisées à Johannesburg dans la cité de Soweto et dans les commissariats de Police. De retour au pays, l'un des dix experts de la Société Civile a pu intégrer le GMRRR à titre d'observateur.

En avril 2007, un séminaire national sur la réforme de la Police a été convoqué dans le quartier MBUDI dans la ville de Kinshasa auquel la Société Civile congolaise a été conviée pour:

- Discuter et enrichir le rapport du GMRRR.
- Valider une vision consensuelle de la Police Nationale Congolaise.
- Elaborer un plan d'action pour la réforme.

A l'issue du séminaire, il fut proposé la mise en place d'un Comité de Suivi de la Réforme de la Police (CSRP).

⁵¹ Institute for Democratic Alternatives in South Africa.

⁵² Un regroupement des organisations de la Société Civile ayant son siège à Kinshasa.



En novembre 2007, s'est tenu un atelier national de la Société Civile sur la réforme de la Police organisé à Kinshasa au Centre NGANDA au cours duquel la vision de la Police républicaine fut produite comme doctrine de base pour la réforme et la transformation de la Police congolaise. Deux membres de la Société Civile furent désignés pour intégrer l'organe politique du CSRP⁵³. Plusieurs autres intégrèrent les groupes thématiques de travail du Secrétariat Exécutif du CSRP.

En août 2008, à l'issue d'une formation intensive de dix jours sur la Réforme du Secteur de Sécurité organisée par IDASA avec l'appui du DFID, plusieurs acteurs de la Société Civile virent leurs compétences renforcées sur la Réforme du Secteur de Sécurité et décidèrent de créer le « Réseau pour la Réforme du Secteur de Sécurité et Justice » (RRSSJ) regroupant divers acteurs intéressés à la problématique RSS. Depuis, le RRSSJ poursuit les quatre principaux objectifs suivants:

- *Contribuer à la mise en œuvre du processus de la Réforme du Secteur de Sécurité et de Justice en République Démocratique du Congo.*
- *Mobiliser les communautés de base en vue de l'appropriation du processus de la Réforme du Secteur de Sécurité et de Justice, à tous les niveaux.*
- *Susciter une prise de conscience collective en vue de la responsabilité citoyenne en matière de sécurité et de justice.*
- *Mener des actions de plaidoyer, de monitoring et de sensibilisation en faveur de la Réforme du Secteur de Sécurité et de Justice.*

Plus de 300 OSC établies sur toute l'étendue du territoire national de la RDC se sont constituées en Réseau pour la Réforme du Secteur de Sécurité et de Justice. Il s'agit également pour ces OSC non seulement d'aider la population civile à mieux exprimer sa demande, en matière de sécurité et de justice, mais aussi de l'accompagner dans ses efforts d'amélioration de la situation précaire ainsi que de l'image ternie actuelle du secteur de sécurité et de justice en République Démocratique du Congo.

6.2. Quelques cas de succès des OSC dans la RSS

Au fur et à mesure que le processus de réforme du secteur de sécurité évolue, le RRSSJ est devenu de manière croissante un interlocuteur privilégié sur les questions relatives à la sécurité en RD Congo face aux acteurs étatiques et non étatiques du secteur de sécurité aussi bien sur le plan national que sur le plan international. Ses interventions dans le domaine du monitoring et plaidoyer lui ont permis de développer une expertise certaine pour influencer positivement sur les questions de sécurité au niveau national.

Quelques cas de succès sont à inscrire à son actif en termes de plaidoyers dont notamment:

- Le plaidoyer international et national d'avril 2012 en faveur de la RSS en RDC, qui avait amené le RRSSJ, non seulement à présenter le rapport « *Prendre position pour la réforme du secteur de sécurité* » devant les membres du Conseil de Sécurité de l'ONU à New York, mais aussi à faire une série de tournées internationales qui avaient en leur temps abouti au renouvellement du mandat de la MONUSCO en incluant les impératifs relatifs à la Réforme du Secteur de Sécurité.
- La lettre ouverte au Président de la République Démocratique du Congo sur « L'urgence et la nécessité de matérialiser la réforme de l'Armée », qui a notamment contribué à l'augmentation dans le budget national 2013 de la RDC de l'enveloppe consacrée à la Sécurité et à la Défense.

⁵³ Comité de Suivi de la Réforme de la Police.

- La promulgation, le 23 janvier 2013, de la loi n°13/005 du 15 janvier 2013 portant Statut du militaire des Forces Armées de la République Démocratique du Congo, à laquelle le RRSSJ estime avoir contribué aux termes de ses multiples actions de plaidoyer.

Pour davantage d'efficacité sur le terrain, le RRSSJ a résolu, depuis l'année 2014, d'appuyer surtout les dynamiques communautaires, au niveau des Quartiers et Communes, en vue du renforcement de la collaboration entre les prestataires des services de sécurité et la population à la base. Cette manière de faire lui permet d'être mieux outillé pour pouvoir influencer sur les décisions des organes délibérants et/ou exécutifs, aux niveaux local, provincial, national et international.

A l'heure actuelle, le RRSSJ a initié et rendu opérationnel le « *Groupe de Travail sur le suivi de processus de paix* » dans le but de permettre à la Société Civile de jouer son rôle de veille indépendante et de force de propositions à travers la publication régulière d'analyses indépendantes susceptibles d'influer positivement sur les politiques publiques en matière de Réforme du Secteur de Sécurité et Justice.

6.3. Repenser le rôle des osc dans le secteur de la défense

Le rôle de la Société Civile s'inscrit notamment dans une approche de canalisation des besoins de sécurité exprimés par la population envers les prestataires des services de sécurité et dans le suivi des réponses des prestataires aux besoins présentés. C'est là tout le sens à accorder au partenariat Population – Prestataires des services de sécurité dans le cadre de la redevabilité du secteur de sécurité.

En ce sens, la Société Civile se devra de jouer un rôle clair et précis en identifiant les différents facteurs favorisant l'insécurité, en recensant les différents cas d'insécurité dans une zone géographique bien déterminée, en proposant des alternatives de solution dans les différents organes de concertation. En jouant ainsi ce rôle, elle pourra peser sur les agendas des Forces de Sécurité en matière de lutte contre la délinquance et renforcer un partenariat responsable avec les prestataires des services de sécurité en vue d'améliorer la sécurité locale.

Le rapport de la récente étude des perceptions de la population civile sur les militaires des FARDC⁵⁴ diligentée par le RRSSJ avec l'appui de l'Union européenne à travers le Fonds Européen de Développement (FED) dans le cadre du PROGRESS⁵⁵ propose une série d'orientations pratiques. Il suggère ainsi dans le cadre du secteur de la Défense de jouer tout d'abord le rôle de garant de l'accès des militaires aux droits sociaux et économiques précités, de manière à relayer les revendications, les doléances, des subalternes auprès de leurs autorités, mais également de partenaire de l'Armée. Une telle approche pourra contribuer à créer, ou à fortifier, un rapprochement entre population civile et militaires. Les civils pourraient ainsi apparaître comme des partenaires ou des alliés des militaires et non plus comme des "ennemis". C'est ce que l'on considère comme de la « complicité positive », basée sur une collaboration spécifique avec une Institution Publique à travers certains de ses acteurs dans l'esprit d'une recherche partagée des solutions aux problèmes identifiés. Les informations sont régulièrement partagées entre les acteurs concernés et une solidarité de vue se dessine autour de certaines valeurs communes qu'il appartient à chaque acteur de défendre, chacun dans les limites de son mandat. En ce qui concerne le cas du militaire à qui il n'est pas permis de se syndiquer ni de faire la grève pour revendiquer ses droits, les OSC peuvent donc jouer

⁵⁴ Pour plus de détails, lire Sara LIWERANT & Raoul KIENGE-KIENGE-INTUDI, « Perceptions de la population civile sur les militaires des FARDC et normes pratiques en questions » (rapport final de l'étude), mai 2018.

⁵⁵ Programme d'Appui à la Réforme du Secteur de Sécurité – Volet Défense.



un rôle important en servant de relais dans la défense de droits socio-économiques des personnels de l'armée.

Les données du terrain présentent le militaire en général, particulièrement le militaire de rang, comme une personne "en situation d'insécurité" au regard de ses conditions de vie et de travail. Le militaire n'est pas un sujet isolé, mais un acteur socialement situé et en relation. Par conséquent, les relations qu'il entretient avec les civils sont le reflet de son contexte de vie et de travail. C'est pourquoi, pour modifier la nature de ces relations, il importe de transformer son environnement social en améliorant ses conditions de vie et celles de ses dépendants, particulièrement les aspects relatifs aux conditions de logement, aux soins de santé, à la rémunération et à la scolarisation des enfants ainsi qu'à la qualité de vie. Il importe donc que les actions à mettre en œuvre en vue du renforcement de la cohabitation civilo-militaire soient orientées et centrées sur la personne du militaire et sur sa famille, qu'il s'agit de sécuriser.

Au-delà de ce rôle de garant/défenseur des droits des militaires et d'interlocuteur privilégié du militaire dans la défense de ses droits, un autre rôle important des OSC est à trouver dans l'influence sur la définition des politiques publiques nationales et internationales afin de faire en sorte que la réforme transformationnelle du secteur de l'armée puisse réellement être effective. Ce rôle peut être assumé de plusieurs manières. D'abord à travers des études spécifiques et des analyses indépendantes qui suggèrent des orientations pratiques susceptibles de déboucher sur des actions de plaidoyers auprès des instances locales, nationales et internationales.

Ensuite, à travers des réunions d'échanges avec les élus membres des commissions Défense et Sécurité de l'Assemblée Nationale et du Sénat. L'objectif étant non seulement de les amener à accorder une attention soutenue à la prise en compte de la loi de programmation militaire dans les budgets nationaux successifs, mais aussi de susciter en eux un zèle particulier dans le contrôle budgétaire du secteur de la Défense.

Enfin, un autre rôle des OSC dans le secteur de défense est de construire un discours positif afin de travailler sur le changement des perceptions. La perception des FARDC s'inscrit dans une continuité où le civil est considéré comme un "autre" et non le "même" à protéger, voire l'ennemi potentiel, particulièrement dans les contextes où opèrent des milices ou groupes armés. Ainsi, la modification des perceptions suppose d'agir sur les logiques qui conduisent aux normes pratiques et de comprendre les enjeux de la fonction sociale de ces perceptions. De manière concrète, il est question dans ce contexte de cibler et de mettre en œuvre les actions de sensibilisation susceptibles de toucher le « *noyau dur* » des perceptions. Car, comme le dit le rapport de l'étude des perceptions précité, les militaires et civils ont, en principe, pour intérêt commun la protection de la Nation et de ses citoyens. Néanmoins, les civils considèrent que les militaires "vivent sur leur dos", et dans les contextes particulièrement troublés, les perçoivent comme des "ennemis". Désamorcer l'antagonisme des deux groupes peut passer par la création d'un terrain partagé, d'un socle commun constitué par la protection de leurs droits respectifs. L'idée pourrait consister à organiser une large campagne de sensibilisation sur le rôle de l'armée en utilisant plusieurs canaux.

Au-delà de ce qui précède, il s'avère nécessaire de préciser certains autres rôles importants des Organisations de la Société Civile. C'est notamment celui d'assurer le monitoring quotidien en faisant une collecte active des informations sur le comportement du militaire qui porte atteinte aux droits de la personne et aux bonnes mœurs, sur les besoins sécuritaires à présenter, sous le format des rapports, aux



prestataires des services de sécurité aux fins d'obtenir auprès d'eux des réponses appropriées pour une sécurité humaine plus assurée.

C'est également celui de promouvoir la gouvernance démocratique à travers notamment la promotion d'un débat public sur d'importantes questions de politique nationale de la Défense dans le but de susciter une prise de conscience collective en vue de la responsabilité citoyenne et une appropriation du processus de la Réforme du Secteur de Sécurité et de Justice, à tous les niveaux.

Les OSC sont aussi appelées à jouer un rôle prépondérant quant au contrôle démocratique des Forces Armées, par exemple. Ceci étant, elles peuvent servir de ressource pour le Parlement [en particulier les Commissions Défense et Sécurité de l'Assemblée Nationale et du Sénat] et aider à informer et à sensibiliser le public sur les enjeux, les défis et les perspectives du secteur de la Défense.

VII. QUELQUES AXES D'ORIENTATION DES OSC DANS LE SECTEUR DE LA DÉFENSE

« Le défi démocratique de la conduite du contrôle de la défense se situe dans la partie civile plus que dans l'axe militaire »⁵⁶ et la Société Civile est l'un des plus importants maillons de cette partie civile. Pour pouvoir faire face à ce défi, des efforts se doivent d'être entrepris au niveau de la Société Civile elle-même.

Trois axes d'orientations pratiques concernant les actions éventuelles à définir dans le cadre de l'implication des OSC dans le secteur de la Défense peuvent être identifiés :

- *Nécessité du renforcement du travail en réseau des OSC dans le secteur de la Défense (Axe 1).*
- *Interactions entre les OSC, le Gouvernement, le Parlement (Assemblée Nationale et Sénat) et les Partenaires Techniques et Financiers dans le secteur de la Défense (Axe 2).*
- *Orientations pratiques pour l'efficacité du travail des OSC dans le secteur de la Défense (Axe 3).*

7.1. Axe 1: Nécessité du renforcement du travail en réseau des OSC dans le secteur de la Défense

Pour rendre les actions des OSC dans le secteur de la Défense plus efficaces et performantes, il y a lieu de renforcer « l'agir ensemble » à travers la planification d'une feuille de route conjointe, en tenant dûment compte de l'expertise spécifique de chaque OSC.

7.2. Axe 2: Interactions entre OSC, le Gouvernement, le Parlement (Assemblée Nationale et Sénat) et les Partenaires Techniques et Financiers dans le secteur de la Défense (PTF)

Possibilité, à des intervalles réguliers, pour les OSC impliquées dans le secteur de la Défense de développer des analyses indépendantes, de promouvoir ces analyses à travers la tenue de débats publics, d'en sortir des argumentaires spécifiques pour orienter, selon le cas, le Gouvernement, le Parlement ou les Partenaires Techniques et Financiers (PTF).

⁵⁶ Iduvina HERNANDEZ, *La réforme de la défense au Guatemala*, in *Atlas comparatif de la Défense en Amériques latines*, *op.cit.*, p. 217.

7.3. Axe 3: Orientations pratiques pour l'efficacité du travail des OSC dans le secteur de la défense

Pour garantir l'efficacité du travail des OSC dans le secteur de la Défense, il y a lieu de prévoir un plan de renforcement des capacités des OSC dans le contrôle démocratique du secteur de sécurité de manière à les rendre de plus en plus professionnelles et performantes.



Un des rôles-clés des Organisations de la Société Civile, c'est de soutenir et de promouvoir un cadre de concertation favorisant les échanges entre civils et militaires, sur des questions sécuritaires et de société [Photo RRSSJ].



REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

I. TEXTES JURIDIQUES

1. Accord Global et Inclusif sur la Transition en République Démocratique du Congo signé à Sun City le 1er avril 2003.
2. Constitution de la République Démocratique du Congo du 18 février 2006 telle que modifiée par la loi n°11/002 du 20 janvier 2011 portant révision de certains articles de la Constitution.
3. Loi organique n°11/012 du 11 août 2011 portant organisation et fonctionnement des Forces Armées.
4. Loi n°13/005 du 15 janvier 2013 portant statut du militaire des Forces Armées de la République Démocratique du Congo.
5. Loi n° 04/023 du 12 novembre 2004 portant organisation générale de la Défense et des Forces Armées.

II. DISCOURS OFFICIELS

6. Discours Programme du Président de la République Démocratique du Congo, prononcé en date du 24 janvier 2019.
7. Discours sur l'état de la Nation, prononcé par le Président de la République Démocratique du Congo devant le Parlement réuni en Congrès en date du 13 décembre 2019.
8. Allocution du Premier Ministre devant l'Assemblée Nationale à l'occasion de l'investiture du Gouvernement, 06 septembre 2019.

III. RAPPORTS

9. Rapports ministériels

- MNS, *Matrice des critères de suivi et indicateurs de mise en œuvre des engagements nationaux de l'Accord-cadre*, 2014.

10. Rapport ONU & d'ONG (nationales et internationales)

- Centre pour la Gouvernance, *Regain des violences dans les provinces du Nord-Kivu, Sud-Kivu et dans le District de l'Ituri en République Démocratique du Congo*, juillet 2012.
- EURAC, *Soutien de l'Union européenne à la réforme du secteur de la sécurité en RDC: vers une amélioration de la gouvernance des forces de sécurité congolaises*, février 2016.
- ICTJ, *Justice Pénale: Champ de la responsabilité pénale dans l'Est de la RDC*, juillet 2015.
- International Alert, *Audit de genre de l'Accord-cadre pour la paix, la sécurité et la coopération pour la République Démocratique du Congo et la région*, novembre 2015.
- Rapport du Secrétaire général de l'ONU sur la Sécurité des États et des Sociétés: renforcer l'appui global apporté par l'Organisation des Nations Unies à la Réforme du Secteur de la Sécurité, A/67/970-S/2013/480.
- RRSSJ et alii..., *République Démocratique du Congo: Prendre position sur la Réforme du Secteur de la Sécurité*, avril 2012.
- RRSSJ, « *Processus de paix en RDC: le rêve d'un sourd muet!* », juin 2015.
- RRSSJ, *Bâtir et renforcer la base de la Réforme du Secteur de Sécurité et Justice en RDC*, Note technique à l'attention du Président de la République, 31 janvier 2019.

IV. AUTRES DOCUMENTS

11. DAI Europe, *Evaluation du Programme d'appui à la Réforme de la Police (10ème FED) et formulation du programme Police (11ème FED)*, Rapport d'évaluation provisoire, Février 2016.
12. Etat Major Général des FARDC, *Rapport du séminaire d'évaluation à mi-parcours de la réforme de l'Armée*, juin 2015.
13. KABENGELE KALONJI Emmanuel, Etat de la mise en œuvre du premier engagement: « *Continuer et approfondir la Réforme du Secteur de Sécurité, en particulier en ce qui concerne l'armée et la police* »,



Rapport final de la mission de consultance effectuée pour l'Unité PSCF de la MONUSCO en appui au MNS.

14. KASONGO Missak et HENDRICKSON Dylan, *Défis et difficultés de la réforme de la sécurité en République Démocratique du Congo*, à consulter sur ce lien <https://www.cetri.be/IMG/pdf/rdc.pdf>
15. LIWERANT Sara & KIENGE-KIENGE-INTUDI Raoul, *Perceptions de la population civile sur les militaires des FARDC et normes pratiques en questions* (rapport final de l'étude), mai 2018.
16. Ministère de la Défense, Plan de la réforme de l'Armée.
17. MNS, *Etat des lieux de la mise en œuvre des engagements nationaux de l'Accord-cadre*, Décembre 2015.
18. NTUMBA LUABA L.A., *Rapport de la mission d'état des lieux et d'évaluation de la mise en œuvre de l'accord-cadre d'Addis-Abeba: avancées, défis et contraintes, perspectives*, Kinshasa, novembre 2019.
19. STEARNS Jason, *Armée nationale et groupes armés dans l'Est du Congo: trancher le nœud gordien de l'insécurité*, Ed. Rift Valley Institute, 2013.

V. OUVRAGES/ARTICLES

20. *Atlas comparatif de la défense en Amériques latines*, RESDAL, Buenos Aires, Edition 2008.
21. BALL Nicole & FAYEMI Kayode, *Manuel : La Gouvernance du Secteur de Sécurité en Afrique*, Editions Centre pour la Démocratie et le Développement, 2004.
22. BERGHEZAN Georges, *Forces armées de RDC: Le chaos institutionnalisé? Note d'analyse*, GRIP, 9 janvier 2014.
23. DCAF, *La RSS en bref, Manuel de formation : Introduction à la Réforme du Secteur de la Sécurité*, DCAF/ISSAT, 2014.
24. JEANGENE VILMER Jean-Baptiste, *Pas de paix sans justice? Le dilemme de la paix et de la justice en sortie de conflit armé*, Editions SciencesPo Les Presses, Paris, 2011.
25. WONDO OMANYUNDU Jean-Jacques, *Les armées au Congo-Kinshasa: radioscopie de la Force Publique aux FARDC*, Edition Monde Nouveau/Afrique Nouvelle, Saint-Légier (Suisse), 2013.

VI. WEBOGRAPHIE

26. <https://www.cairn.info/revue-tiers-monde-2016-3-page-147.htm>
27. <https://www.un.org/press/fr/2014/CS11369.doc.htm>
28. http://www.reformedelapnc.org/documents/MANUEL-guide-aux-parlementaires_DCAF.pdf
29. <http://www.operationspaix.net/34-historique-eusec-rdcongo.html>
30. <https://www.cetri.be/IMG/pdf/rdc.pdf>